

# O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: por uma República Inclusiva

**Daniel Sarmiento**

*Professor titular da UERJ de Direito Constitucional, coordenador da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ e advogado.*

## 1. INTRODUÇÃO

A alusão ao princípio republicano tornou-se extremamente frequente no país, não só nos textos acadêmicos e decisões judiciais, como também nos debates travados na sociedade por pessoas alheias ao mundo do direito. O tema tem vindo à baila, por exemplo, em discussões sobre a corrupção e seu combate; sobre privilégios concedidos a autoridades públicas e poderosos de todo tipo; sobre a persistência no país de cultura patrimonialista e desigualitária, que não separa o público do privado, e não trata a todos com o mesmo respeito e consideração. Existe na sociedade a difusa percepção, infelizmente correta, de que, embora nossa forma de governo seja a república e não a monarquia, falta República – com “r” maiúsculo – às nossas relações políticas e sociais.

A Constituição de 88 consagrou o princípio republicano em seu art. 1º, e acolheu diversos elementos e institutos que guardam estreita relação com o ideário republicano: o direito à igualdade (art. 5º, *caput*); a legitimidade de todo cidadão para propor ação popular visando à tutela da *res publica* (art. 5º, LXXIII); os princípios da moralidade, publicidade e impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*); as exigências constitucionais de concurso público e licitação (art. 37, II e XXI), dentre tantos outros. A “forma republicana” foi arrolada no elenco dos princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, “a”), cuja inobservância pelos Estados enseja a intervenção federal. O próprio nome atribuído ao país – *República* Federativa do Brasil – sinaliza a centralidade do princípio republicano entre nós. Essa

centralidade foi reforçada pelo povo brasileiro no plebiscito ocorrido em 1993, quando, por expressiva maioria, optamos pela manutenção da forma republicana de governo, em detrimento da monarquia.<sup>1</sup> Porém, entre a proclamação do princípio e a realidade há um abismo, que ainda não fomos capazes de transpor nestes trinta anos de vigência da Carta de 88.

No presente artigo, discuto brevemente alguns déficits relacionados à efetivação da ideia de república no Brasil. Em seguida, busco definir o conteúdo básico do princípio republicano na ordem constitucional brasileira, delineando seus contornos normativos e principais componentes. No final, descrevo três desvios em que a invocação desse princípio vem incorrendo nos últimos tempos. Pelos limites de tamanho impostos ao artigo, as questões tratadas neste texto – todas elas complexas e multifacetadas – serão abordadas de forma bastante abreviada.

## 2. A REPÚBLICA QUE NÃO TEMOS SIDO: PATRIMONIALISMO, CORDIALIDADE, JEITINHO E DESIGUALDADE

O começo não foi promissor. Na primeira carta escrita no país, em que Pero Vaz de Caminha comunica a D. Manoel, rei de Portugal, a “descoberta” do Brasil, a aversão aos valores republicanos já se revelava. Na missiva, Caminha solicita o favor real para a libertação de seu genro, que fora banido para a ilha africana de São Tomé.<sup>2</sup> Essa aversão foi também registrada no primeiro livro sobre a história nacional, de Frei Vicente de Salvador, publicado em 1627: “*Nenhum homem nesta terra é republico, nem zela ou trata do bem público, senão cada um do bem particular*”.<sup>3</sup>

O nosso sistema político tardou a adotar o regime republicano. As demais nações sul-americanas tornaram-se repúblicas tão logo conquistaram a independência. No Brasil, como se sabe, demoramos mais: em solução singularíssima, proclamou-se a independência de Portugal, mas se optou pela monarquia, com a manutenção da própria dinastia que reinava em nossa antiga metrópole – os Bragança. Décadas depois, quando a República foi finalmente instituída, ela não resultou de revolução popular, ou de

1 A realização do plebiscito foi prevista pelo art. 2º do ADCT. No resultado, a república contou com 66,06% dos votos, contra 10,21% da monarquia (houve também 10,49% de voto brancos e 13,24% de votos nulos).

2 No último parágrafo da histórica carta, datada de 1º de maio de 1500, Caminha pediu: “*E por que, Senhor, é certo que neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da Ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro*” o que d “*Ela receberei em muita mercê*”.

3 Veja-se Frei Vicente de Salvador. *História do Brasil*, 1627, disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000138.pdf>.

movimento insurgente respaldado pela população. Na verdade, o povo não passou de espectador passivo dos acontecimentos de novembro de 1889. É conhecida a afirmação de Aristides Lobo, insuspeito por se tratar de republicano histórico e integrante do Governo Provisório formado após a proclamação: “*O povo assistiu aquilo tudo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que se passava. Muitos acreditavam, sinceramente, que se tratava de uma parada*”.<sup>4</sup>

Vários fatores históricos contribuíram para o não enraizamento dos valores republicanos nos padrões de sociabilidade vigentes no país. Na nossa organização política, desde o início, o patrimônio público e o das autoridades com frequência se interpenetraram e confundiram. O regime colonial que se instaurou no país representou a antítese do ideário republicano, marcado que foi “*pela doação de terras públicas aos senhores privados, e pela mercantilização dos cargos públicos*”.<sup>5</sup> Desde então, a confusão entre o público e o privado tem sido a tônica, das capitânias hereditárias, passando pelo coronelismo da República Velha,<sup>6</sup> até chegar, na contemporaneidade, aos “feudos” dentro do Estado, atribuídos pelos governos a partidos e lideranças políticas como contrapartida pelo seu apoio legislativo, na lógica do nosso degenerado presidencialismo de coalizão.<sup>7</sup>

Nesse cenário, tem vicejado o *patrimonialismo*,<sup>8</sup> que se caracteriza pela circunstância de governantes e agentes públicos tratarem o Estado como

4 Cf. José Murilo de Carvalho. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

5 Fábio Konder Comparato. *As Oligarquias Brasileiras: Visão Histórica*. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 18.

6 Sobre o tema, veja-se a obra insuperável de Vitor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

7 A expressão “presidencialismo de coalizão” é frequentemente empregada para retratar a dinâmica real de funcionamento do sistema político brasileiro. O presidencialismo de coalizão decorre da necessidade de obtenção de apoio legislativo para o Presidente, para que este consiga governar. No presidencialismo, tal apoio não é uma exigência jurídica para que os governos se mantenham, diferentemente do que ocorre no parlamentarismo. Porém, sem o apoio, na prática, os governos ficam paralisados, pois as suas iniciativas mais importantes dependem da aprovação do Congresso. Nesse contexto, o governo busca atrair partidos e grupos políticos para a sua base de sustentação parlamentar, visando a garantir a governabilidade. Tal dinâmica, em si mesma, não é necessariamente patológica. A patologia surge quando os partidos e lideranças políticas passam a aderir ao governo não pela perspectiva de participar da administração e de influenciar na formulação da sua agenda, mas no afã de conseguir ganhos econômicos, visando a viabilizar o financiamento de campanhas eleitorais, ou mesmo obter o puro enriquecimento pessoal dos agentes envolvidos. Nesse segundo cenário “infelizmente tão comum no Brasil”, partidos e grupos políticos trocam o apoio ao governo por posições estratégicas na administração pública, que abrem espaço para criação de relações promíscuas com empresas e para a prática da corrupção. A expressão “presidencialismo de coalizão” foi cunhada por Sérgio Abranches, em texto que se tornou um clássico das ciências políticas no Brasil: “Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro”. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34. Veja-se também, Fernando Limongi. “A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 76, 2006.

8 “Patrimonialismo” é categoria empregada por Max Weber para descrever uma das formas de dominação política tradicional (cf. Max Weber. *Economia y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 180-193). No pensamento social brasileiro, o tratamento canônico da matéria encontra-se em Raymundo Faoro. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*, 2 v. 9ª ed. Rio de Janeiro: ed. Globo, 1991.

se fosse sua propriedade privada, submetendo a coisa pública às suas preferências e interesses. O patrimonialismo tem subsistido ao longo da história, a despeito de profundas mudanças políticas, econômicas e jurídicas vividas pelo país, e continua presente nas nossas práticas e mentalidades,<sup>9</sup> conquanto venha sendo cada vez mais questionado e combatido.

Associada a esse fenômeno está a predominância da lógica da *cordialidade*, destacada em obra clássica por Sérgio Buarque de Holanda.<sup>10</sup> Tal cordialidade não reside na propalada simpatia do brasileiro, mas na nossa conhecida dificuldade em orientar comportamentos por normas impessoais de conduta, com a tendência à priorização das relações pessoais e afetivas em detrimento das razões objetivas, inclusive no trato da coisa pública. A cordialidade tem relação direta com o *jeitinho*,<sup>11</sup> que, no campo jurídico, corresponde à patológica propensão ao excesso de flexibilidade na aplicação de normas jurídicas. Trata-se de buscar a solução para problemas com esperteza e “malemolência”, o que normalmente significa a burla ao direito vigente.

Em tal contexto, o brasileiro médio até fica indignado diante de malfeitos antirrepublicanos praticados pelos governantes e autoridades. Mas pratica desvios no seu cotidiano, e nem chega a enxergá-los como problemas éticos: “paga uma cerveja” ao guarda para evitar a multa de trânsito; falsifica a carteira de estudante para obter a meia-entrada no cinema; sonega seus impostos sempre que pode.

Outro gravíssimo problema sob a perspectiva republicana é a desigualdade. Nossa cultura desigualitária, cujas raízes mergulham no passado escravocrata do país, ensaja a sobrevivência de compreensão pré-moderna, hierárquica e estamental das relações sociais, em que direitos e deveres são concebidos não em bases universalistas, mas a partir da posição de cada

---

9 Nesse sentido, as palavras de Raymundo Faoro: “*A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio ou degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado. (...) A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez, o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transição aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despiado de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder “a soberania nominalmente popular” tem donos que não emanam da nação, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegatário, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário*” (Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. Op. cit., p. 748).

10 Sérgio Buarque de Holanda. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 139-152.

11 De acordo com Luís Roberto Barroso, “*jeitinho identifica os comportamentos de um indivíduo voltados à resolução de problemas por via informal, valendo-se de diferentes recursos, que podem variar do uso do charme e da simpatia até a corrupção pura e simples*” (Um Outro País: transformações no Direito e na Ética na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 246-247). Veja-se também Keith N. Rosenn. *O Jeito na Cultura Jurídica Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

indivíduo na estrutura social. No mundo real, a classe, a cor e o acesso a “amigos importantes”, por exemplo, valem muito mais do que a simples condição de cidadão ou cidadã.

Desde a mais tenra infância, os brasileiros são socializados para perceber as relações sociais como naturalmente desiguais. Compreende-se como natural que os ricos e brancos utilizem o elevador social, e que os pobres e negros só possam usar o de serviço. Natural que só haja pobres na prisão; e que os ricos fiquem impunes, não importa a gravidade do crime cometido. Natural que as autoridades públicas tratem com deferência os poderosos e com prepotência os humildes. Natural que a inviolabilidade de domicílio se aplique às residências das “pessoas de bem”, mas que nas moradias localizadas em favelas a polícia ingresse quando bem entender. Nossas práticas sociais ensinam “a cada um o seu lugar”. Uma frase bem sintetiza essa cultura: “você sabe com quem está falando?”<sup>12</sup>

Esse *ethos* problemático ajuda a compreender o déficit de efetividade do princípio republicano no Brasil. Mas ele não justifica qualquer tipo de capitulação fatalista, como se estivéssemos irremediavelmente condenados ao atraso. Nosso quadro sociocultural não é imutável e já vem se alterando na direção certa. Prosseguir nessa mudança é um dos maiores desafios para o Brasil contemporâneo.

### 3. O PRINCÍPIO REPUBLICANO E SEUS COMPONENTES.

O princípio republicano é pilar fundamental da nossa ordem jurídica. Além da inequívoca importância no sistema constitucional, ele possui amplo raio de abrangência, pois se projeta sobre inúmeros domínios e questões. Tal princípio pode incidir diretamente sobre as relações sociais, independentemente de mediação legislativa. E tem relevante função hermenêutica, por traduzir diretriz fundamental para a interpretação e aplicação de outras normas constitucionais e infraconstitucionais.

Tradicionalmente, a república é concebida como forma de governo, em oposição à monarquia. Nessa compreensão, o princípio trata da organização do Estado. Nada obstante, ele não se esgota nisso, sendo também fonte de direitos e deveres para cidadãos e autoridades. Não bastasse, o princípio republicano apresenta forte dimensão aspiracional: ele desenha

12 Cf. Roberto Damatta. “Sabe com quem está falando?: ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil”. In: *Carnavais, Malandros e Heróis*; para uma sociologia do dilema brasileiro. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1996, p. 181-248.

um “horizonte de sentido”, a ser perseguido pelo Estado e pela sociedade brasileira. Portanto, tal princípio desafia classificações das normas constitucionais pelo seu objeto: *e.g.*, “normas de organização”, “normas definidoras de direitos” e “normas programáticas”.<sup>13</sup> O princípio republicano, como se verá, desempenha simultaneamente todos esses papéis.

Tema instigante é o da estatura hierárquica do princípio republicano na Constituição de 88. Evidentemente, pela sua natureza constitucional, o princípio prevalece sobre as decisões de todos os poderes do Estado, ensejando a invalidade dos atos e normas que com ele não se compatibilizem. Mas o que dizer das emendas constitucionais? O princípio é cláusula pétrea na Constituição de 88?

Diferentemente do que ocorreu em outras Constituições brasileiras – as cartas de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1969 –, a atual não inseriu a república no elenco das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF). Além disso, previu a realização de plebiscito em 1993, em que atribuiu ao povo a possibilidade de optar pela forma monárquica de governo (art. 2º, ADCT). Por tal razão, entendo que, em si mesmo, o regime republicano não configura cláusula pétrea, mas que a sua eventual modificação dependeria de nova deliberação popular, por meio de outro plebiscito.<sup>14</sup> O Congresso, sem decisão popular direta, não poderia fazê-lo, nem mesmo por meio de emenda constitucional. Afinal, a decisão dos representantes do povo não pode se sobrepor à vontade do próprio povo, titular último da soberania.

Porém, como em nossa ordem constitucional os direitos fundamentais representam limitações materiais ao poder de reforma (art. 60, § 4º, IV CF), há aspectos do regime republicano, como a igualdade, que não podem ser suprimidos nem mesmo por plebiscito. Ademais, considero o Estado Democrático de Direito uma cláusula pétrea implícita, que pode ser claramente inferida da inserção, no respectivo elenco, do “voto direto, secreto, universal e periódico” (art. 60, § 4º, II, CF). Daí porque tampouco me parece possível introduzir no Brasil, por qualquer procedimento, uma monarquia nos moldes tradicionais, em que o monarca detenha poderes políticos reais e significativos, já que tal regime está longe de ser democrático. Esse quadro, porém, não corresponde ao das monarquias consti-

<sup>13</sup> Tal classificação, de grande penetração na academia brasileira, foi elaborada por Luís Roberto Barroso. Cf. Luís Roberto Barroso. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 93-120.

<sup>14</sup> Tratei do tema em Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 318-319.

tucionais contemporâneas, como Reino Unido, Suécia, Espanha e Japão, em que o rei (ou a rainha) “reina mas não governa”. Assim, sem ruptura da Constituição de 88, apenas monarquias desse último tipo poderiam ser instituídas no país, o que, como visto, dependeria não só de emenda constitucional, como também de uma implausível decisão plebiscitária do próprio povo brasileiro.

Assentadas essas premissas, apresento, a seguir, os principais componentes do princípio republicano na ordem constitucional brasileira.

### 3.1. Elegibilidade e temporariedade dos mandatos políticos

Na monarquia tradicional, a investidura dos governantes era hereditária e vitalícia.<sup>15</sup> Os reis e rainhas ascendiam ao trono, em regra por estarem na linha de sucessão de uma dinastia, e governavam até a morte. Na república é muito diferente: os governantes são eleitos pelo povo, e governam temporariamente. Nas repúblicas presidencialistas, como a brasileira, essa exigência de temporariedade traduz-se na existência de mandatos eletivos para os integrantes do Poder Legislativo e para os chefes do Poder Executivo. Contudo, nas repúblicas parlamentaristas, como se sabe, os governos, em geral, não têm mandato fixo, mas desempenham suas funções enquanto contarem com a confiança do respectivo parlamento – este sim, composto por representantes do povo periodicamente eleitos para mandatos preestabelecidos.

No Brasil, as exigências republicanas de elegibilidade e temporariedade dos mandatos não suscitam maiores controvérsias. Elas dão fundamento, por exemplo, às limitações à reeleição para cargos no Poder Executivo (art. 14, §§ 5º e 7º), que visam a impedir que pessoas ou mesmo grupos familiares se perpetuem no poder, ao molde das antigas monarquias. Até a aprovação da emenda constitucional nº 16, em 1997, a reeleição era vedada no Executivo. Com a mudança, ela passou a ser permitida para um único mandato sucessivo (não há limitação para o exercício de mandatos intercalados). Felizmente, o Brasil não incorreu no grave equívoco cometido por outros países do continente, de eliminar o limite para o número de reeleições, o que criaria o risco de perpetuação de líderes

---

15 Como visto, nas monarquias constitucionais contemporâneas os reis e rainhas não governam verdadeiramente, exercendo papel quase exclusivamente simbólico. Por isso, pode-se dizer que nelas, embora a ascensão ao trono continue sendo hereditária e vitalícia, tais características não se aplicam em relação aos *governantes*.

políticos no poder, em detrimento da república e da democracia. Entendo que qualquer tentativa dessa natureza violaria a Constituição.<sup>16</sup>

O princípio republicano já foi invocado pelo STF inclusive para sustentar interpretação extensiva – e ousada – da proibição de mais de uma reeleição para a chefia do executivo (art. 14, § 5º, CF), de modo a interditar a possibilidade da existência do chamado “prefeito itinerante”, que é aquele que, depois de cumprir dois mandatos sucessivos em determinado município, elege-se em seguida em outro, normalmente contíguo.<sup>17</sup>

Sob a égide da Constituição de 1969 – que, como salientado, consagra a república como cláusula pétrea –, foi aprovada emenda constitucional prorrogando por dois anos os mandatos de prefeitos e vereadores então em exercício. A emenda foi impugnada durante a sua tramitação, mas o STF considerou-a válida, conquanto tenha concordado com a tese de que “a república (...) pressupõe a temporariedade dos mandatos eletivos”. A Corte entendeu que “prorrogar mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, a sua adoção de fato”.<sup>18</sup> Deve-se recordar, todavia, que a decisão foi tomada ainda na ditadura, em cenário político e jurídico radicalmente diferente do nosso.

### 3.2. Responsabilidade dos governantes e autoridades por seus atos

Nas monarquias absolutas do passado, os reis estavam acima das leis e não respondiam jurídica ou politicamente pelos próprios atos. *The king can do no wrong* era brocardo invocado tanto para negar a responsabilidade civil do Estado como para isentar os governantes da submissão a mecanismos de responsabilização pessoal por atos ilícitos praticados.

---

16 Nessa linha, na Colômbia, a Corte Constitucional considerou válida a emenda que permitira a reeleição presidencial imediata, uma única vez (*Sentencia C – 1040*, de 19.10.2005). Contudo, quando no governo de Álvaro Uribe foi editada lei convocando referendo para autorizar a segunda reeleição imediata, a norma foi invalidada (*Sentencia C – 141*, de 26.10.2010), sob o argumento de que a possibilidade favoreceria “a tirania e a opressão”, que ela violaria a separação de poderes, por fortalecer em excesso à presidência da república, e que atingiria a democracia, desvirtuando o princípio de alternância no poder que lhe é correlato.

17 STF RE 637.485, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 01.08.2012. Na ementa do acórdão, consignou-se: “O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação”.

18 STF MS 20.257, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ.27.02.81.



Na República, deve se dar o oposto. Os governantes respondem plenamente pelos seus atos e devem ser passíveis de responsabilização pelas irregularidades que cometam. O poder de que desfrutam não é razão para isentá-los de responsabilidade, mas, ao contrário, justifica a plena incidência dos instrumentos competentes de responsabilização.<sup>19</sup> Afinal, se a *res publica* pertence à coletividade e não aos governantes e autoridades, a responsabilidade desses deve ser reforçada pelo fato de que cuidam do que não é deles próprios, mas de todo o povo.

Além disso, a responsabilidade dos governantes e agentes públicos significa também que eles não devem desfrutar de privilégios no tocante à responsabilização pelos atos ilícitos que porventura perpetrem, e que não guardem relação com o poder que exerçam. O fundamento aqui se liga à igualdade e ao Estado de Direito. As autoridades, na república, não são “sagradas” e “invioláveis”, como os reis nas monarquias. Portanto, não há, via de regra, razão para imunizá-las diante dos instrumentos de responsabilização que atingem a todos os demais cidadãos. Como assentou o STF, em voto do Min. Celso de Mello, “*a responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana*”.<sup>20</sup>

É certo que o próprio texto constitucional prevê, por vezes, exceções a esse princípio, criando certos temperamentos e exceções pontuais à responsabilização de determinadas autoridades. Nessas hipóteses, o princípio republicano impõe que se adote interpretação restritiva de tais exceções, que não devem exceder ao estritamente necessário à promoção das finalidades a que se destinam.

Tal orientação foi adotada pelo STF em alguns casos importantes. Assim, o Supremo já decidiu, por exemplo, que a imunidade penal relativa concedida pelo art. 86, § 4º, da Constituição, segundo o qual “*o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções*”: (a) sendo norma excepcionalíssima, não

---

19 Nessa linha, a doutrina é farta: e.g., Geraldo Ataliba. *República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 65-69; Enrique Ricardo Lewandowski. “Reflexões em torno do princípio republicano”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. V. 100, 2005, p. 193-194; Adriano Pilatti. “O Princípio Republicano na Constituição de 1988”. In: Manoel Messias Peixinho, Isabela Franco Guerra e Firly Nascimento Filho (Orgs.). *Princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 129-136; Luís Roberto Barroso e Aline Osório. “O Supremo Tribunal Federal em 2017: a República que ainda não foi”, p. 8-9, disponível em [www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-em-2017-a-republica-que-ainda-nao-foi](http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-stf-em-2017-a-republica-que-ainda-nao-foi).

20 STF. ADI 978, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 17.11.95.

pode ser estendida aos governadores de estado;<sup>21</sup> e (b) não impede que os fatos sobre os quais recai a imunidade presidencial sejam investigados em inquérito, até para evitar que as provas pereçam pela passagem do tempo.<sup>22</sup> Também nessa trilha, a Suprema Corte assentou o entendimento de que a exigência de prévia autorização legislativa para instauração de ação penal por crime comum contra o Presidente da República (art. 86, *caput*, CF) não pode ser estendida aos governadores de estado, nem mesmo por decisão das Constituições estaduais.<sup>23</sup>

A mesma lógica vem sendo adotada pelo Supremo em decisões relativas ao foro por prerrogativa de função – também conhecido como foro privilegiado. Como se sabe, no Brasil, o constituinte foi pródigo no reconhecimento de hipóteses de foro por prerrogativa de função, alcançando milhares de pessoas ocupantes de funções públicas – em número muito maior, pelo que consta, do que o de qualquer outra democracia constitucional. Na prática, o foro privilegiado se converteu em causa de impunidade, pois os tribunais, especialmente o próprio STF, costumam ser muitíssimo mais lentos do que os juízes monocráticos na instrução e julgamento das ações penais. Com isso, torna-se comum a prescrição ou o grave retardamento da imposição da pena, gerando, em ambos os casos, a sensação de impunidade.

Ademais, o foro privilegiado compromete o adequado funcionamento das cortes, que se tornam juízos de 1º grau em causas criminais, para o que não são vocacionadas. O STF, por exemplo, acaba sendo desviado do seu papel institucional maior de guardião da Constituição, para gastar boa parte do seu tempo e de sua energia atuando como corte penal de políticos, com claro prejuízo para a funcionalidade do sistema constitucional. Nesse cenário, o ideal seria a aprovação de reforma constitucional que eliminasse ou restringisse drasticamente as hipóteses de foro privilegiado. Contudo, enquanto isso não ocorre, o Supremo vem, ao longo do tempo, adotando interpretações restritivas do instituto, alicerçadas, dentre outros argumentos, no princípio republicano.

---

21 STF ADI 978, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 17.11.95.

22 STF Inq. 672 - QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 16.09.92.

23 STF ADI 4.764, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, Red. do ac. Min. Roberto Barroso, julg. 04.05.2017. Nesse julgamento, firmou-se a seguinte tese: “É vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o Governador, por crime comum, à prévia autorização da casa legislativa, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça dispor, fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive o afastamento do cargo”.

Com efeito, o STF já decidiu que o foro privilegiado cessa, quando o agente público deixa de exercer o cargo que o justificava, invalidando lei que determinara o contrário.<sup>24</sup> Mais recentemente, a Corte, seguindo proposta do Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu que o foro privilegiado de parlamentares federais só se aplica aos crimes praticados no exercício do mandato e em função dele.<sup>25</sup>

Porém, nem tudo são flores na jurisprudência do STF sobre o tema da responsabilização dos agentes políticos. Em outro caso, por apertada maioria de 6 votos contra 5, a Corte reverteu orientação recente sobre a matéria, assentando que a exigência de aprovação legislativa para a prisão em flagrante delito de parlamentares, prevista no art. 53, § 2º, da Constituição, também se estende à concessão de medidas cautelares penais diferentes da prisão, que possam embarçar o livre exercício do mandato.<sup>26</sup> Penso que seria mais consentânea com o princípio republicano a tese oposta, acolhida pelo relator do feito, Min. Edson Fachin, segundo a qual “*ao Poder Legislativo, a Constituição outorgou, pela regra de seu art. 53, § 2º, apenas o poder de relaxar a prisão em flagrante, forte num juízo político. Estender essa competência para permitir a revisão, por parte do Poder Legislativo, das decisões jurisdicionais sobre medidas cautelares penais, significa ampliar a referida imunidade (...) em ofensa ao postulado republicano e à própria independência do Poder Judiciário*”.

Sem embargo, o STF não estendeu para os deputados estaduais o entendimento firmado em tal julgamento – que teve como pano de fundo o afastamento do senador Aécio Neves (PSDB/MG) das suas funções congressuais. Isso apesar do disposto no art. 27, § 1º, da Constituição que prevê a aplicação aos deputados estaduais do mesmo regime sobre imunidades estabelecido para os parlamentares federais. O tema encontra-se em discussão no STF no momento de finalização deste texto, mas já se formou maioria na Corte no sentido de que as medidas cautelares diferentes da prisão em flagrante podem ser impostas pelo Judiciário aos deputados estaduais, sem necessidade de submissão do decidido às assembleias legis-

---

24 STF. ADI 2.797, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2006.

25 STF, AP 937 – QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julg. 03.05.2018. A decisão tratou apenas do foro por prerrogativa de parlamentares federais, mas a *ratio* parece aplicável a qualquer hipótese de foro privilegiado: este só deve se aplicar aos crimes praticados no exercício da função pública que justifica o foro, e em razão desse exercício.

26 STF. ADI 5.526, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, julg. 11.10.2017. A orientação então revertida formara-se no julgamento unânime da AC 4070, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, julg. 05.05.2016, a qual resultou no afastamento de Eduardo Cunha das suas funções parlamentares.

lativas.<sup>27</sup> Diante do teor expresso do art. 27, § 1º, da Constituição, tenho dificuldade em compreender a diferença de entendimento nos dois casos. Para mim, em ambos, não cabe a deliberação legislativa sobre a decisão judicial, que não se compatibiliza nem com o princípio republicano, nem com a cláusula da separação de poderes, a qual preserva a independência das decisões judiciais diante dos poderes políticos.

### 3.3. Igualdade republicana: ninguém abaixo e ninguém acima das leis

A igualdade é outro componente fundamental do princípio republicano que não se compatibiliza nem com a instituição de privilégios aos governantes e às elites, nem com a denegação sistemática de direitos aos segmentos excluídos da população. Trata-se, como já salientado, de componente bastante problemático na sociedade brasileira, por razões históricas, econômicas e culturais.

Afinal, o Brasil tem níveis de desigualdade social absurdos e inaceitáveis. Entre nós, a desigualdade tem também forte componente racial, resultado não só de quase quatro séculos de escravidão negra e do genocídio indígena, como também da persistência do racismo nas nossas relações sociais. E a desigualdade ainda atinge gravemente a outros grupos, diante da existência de discriminação social fundada em critérios como gênero, deficiência, orientação sexual e religião.

A desigualdade no Brasil não é apenas material. Nem mesmo a igualdade formal, que se alicerça na compreensão de que as pessoas devem ter os mesmos direitos, chegou a ser plenamente absorvida pela nossa cultura. Esta ainda se vale, por vezes, de categorias estamentais para a distribuição de direitos e deveres, se não na letra da lei, pelo menos no mundo real. Como salientou Jessé de Souza, *“para que haja eficácia da regra da igualdade é necessário que a percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana seja efetivamente internalizada”*,<sup>28</sup> o que ainda não ocorre plenamente entre nós.

Evidentemente, o regime republicano vê-se comprometido diante de tamanha desigualdade. Em uma república, as relações travadas em sociedade devem ser horizontais, entre pessoas que se reconheçam e se

27 STF, ADI 5.823- MC, Rel. Min. Marco Aurélio; ADIs 5.824-MC e 5.825-MC, Rel. Min. Edson Fachin, julgamentos em curso.

28 Jessé de Souza. "A gramática social da desigualdade brasileira". In: Jessé de Souza (Org.). *A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 31.

tratem como iguais. Nas palavras de Philip Pettit, a república está intimamente ligada à capacidade de cada cidadão “*de olhar os demais no olho, sem ter que se curvar ou que temer*”.<sup>29</sup> Essa horizontalidade é gravemente prejudicada no país tanto pela persistência da lógica estamental, como pelas abissais diferenças socioeconômicas. E ela também é comprometida pela falta de reconhecimento adequado das diferenças identitárias, que estigmatiza e humilha os integrantes de determinados grupos sociais não hegemônicos.<sup>30</sup>

O princípio da isonomia abarca tanto a *igualdade perante a lei*, voltada a impedir discriminações e favoritismos no processo de aplicação das normas jurídicas, como a *igualdade na lei*, que veda a edição de normas jurídicas discriminatórias. O ideário republicano abrange essas duas dimensões, e ambas geram problemas no Brasil.

No campo da igualdade perante a lei, existe amplo contingente de pessoas que simplesmente não consegue exercer, na prática, os direitos garantidos pela ordem jurídica.<sup>31</sup> São os presos, os favelados, a população de rua, dentre outros grupos de excluídos. Eles normalmente não se beneficiam das normas jurídicas vigentes, como se estivessem fora do contrato social. Relacionam-se com o Estado sobretudo pelo contato com o seu aparelho repressivo-punitivo: são as vítimas das execuções sumárias; os favelados “esculachados” pela polícia em suas operações; as pessoas que lotam as nossas “masmorras medievais”.

Um claro exemplo de violação antirrepublicana da igualdade perante a lei se dá na aplicação da Lei de Entorpecentes.<sup>32</sup> Quando a polícia flagra jovens negros e pobres na posse de pequenas quantidades de droga, enquadra-os como traficantes e eles são presos. Mas quando as mesmas quantidades são encontradas com pessoas de classe social mais elevada, essas são tratadas como consumidoras e não se sujeitam ao cárcere.

Já um nítido exemplo de ofensa à república pela violação da igualdade na lei consiste na previsão de prisão especial para pessoas com curso

29 Philip Pettit. “The Republican Ideal of Freedom”. In: David Miller (Ed.). *The Liberty Reader*. Op. cit., p. 231.

30 Tratei do direito ao reconhecimento em Daniel Sarmento. *Dignidade da Pessoa Humana*: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 241-298. Sobre o tema, veja-se também Nancy Fraser e Axel Honneth. *From distribution to recognition: a political-philosophical Exchange*. London: Verso, 2003.

31 Veja-se, a propósito, Marcelo Neves. “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados “Revista de Ciências Sociais*, v. 37, n. 2, 1994; e Oscar Vilhena Vieira. “A desigualdade e a subversão do Estado de Direito”. In: Daniel Sarmento, Daniela Ikawa e Flávia Piovesan (Orgs.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

32 Cf., e.g., Luciana Boiteux. *A Desproporcionalidade da Lei de Drogas: os custos humanos e econômicos da atual política no Brasil*. Rio de Janeiro: TNI, 2003.

superior.<sup>33</sup> Não há qualquer razão plausível que justifique o melhor tratamento no cárcere, antes da condenação definitiva, das pessoas mais cultas – quase sempre também as mais ricas e mais brancas. Pela sua instrução, até se pode presumir que tais pessoas tiveram mais chance do que os demais presos de seguir outros caminhos de vida, longe da criminalidade. Nada obstante, o privilégio, que tem o sabor do Antigo Regime, vigora entre nós, quase sem contestações.<sup>34</sup>

### 3.4. Liberdade contra a tirania e a sujeição: a não dominação

Na história das ideias, a república sempre foi associada à liberdade política. O republicanismo valoriza os governos limitados, rejeitando todas as formas de despotismo, ao mesmo tempo em que estimula a participação popular no exercício do poder, como será visto adiante.

Na filosofia política,<sup>35</sup> o republicanismo desenvolveu compreensão própria de liberdade, a qual não se confunde com aquela tradicionalmente sustentada pelo liberalismo, que a enxerga como ausência de constrangimento externo à ação do agente.<sup>36</sup> A liberdade, para o republicanismo, é concebida como “não dominação”.<sup>37</sup> Nessa perspectiva, a submissão a leis gerais e abstratas, compatíveis com a lógica do Estado de Direito (*rule of law*), não é vista como problema para a liberdade. Mas a sujeição dos cidadãos aos caprichos e preferências das autoridades e governantes, sim.

Por isso, o republicanismo demanda o emprego de técnicas de controle do poder estatal: separação de poderes, sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), submissão das autoridades ao princípio da legalidade

33 A prisão especial encontra-se prevista e disciplinada no art. 295 do Código de Processo Penal.

34 Veja-se, a propósito, Valquíria Padilha. “A distinção por trás das grades: reflexões sobre a prisão especial”. *Revista de Sociologia Jurídica*, n. 4, 2007. Saliente-se, por oportuno, que a prisão especial foi questionada no STF por meio da ADPF 334, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República.

35 Não será objeto de análise aprofundada neste estudo a corrente filosófica conhecida como republicanismo. Vale, porém, consignar que, na contemporaneidade, o republicanismo é uma linha importante do pensamento que critica o liberalismo político, acusando-o de endossar visão excessivamente atomizada e individualista da sociedade. Sem abandonar a defesa dos direitos fundamentais, que marca o liberalismo, o republicanismo incorpora outras preocupações centrais à sua agenda, como a valorização da participação do cidadão na coisa pública e o cultivo de virtudes cívicas. Veja-se, a propósito, Maurizio Virolli. *Republicanism*. New York: Hill and Wang, 2002; Philip Pettit. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press, 1996; Frank Michelman. “Law’s Republic”. *Yale Law Journal*, v. 97, n. 8, 1998, p. 1493-1537; Roberto Gargarella. *Las Teorías de la Justicia desde Rawls*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 181-186.

36 A visão liberal clássica da liberdade como ausência de interferência externa foi canonicamente exposta por Hobbes: “Liberdade significa, em sentido próprio, a ausência de oposição (entendendo por oposição os movimentos externos do movimento)” (Thomas Hobbes. *O Leviatã*. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 29).

37 Cf., e.g., Philip Pettit. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. *Op. cit.*, p. 51-79; Quentin Skinner. “A Third Concept of Liberty”. In: David Miller (Ed.). *The Liberty Reader*. Boulder: Paradigm Publishers, 2006, p. 243-254.

de, garantia de liberdades individuais etc. Em outras palavras, a liberdade republicana não é compatível com arranjos institucionais, formais ou informais que confirmem poderes incontrastáveis a determinados agentes.

Nessa linha, uma das graves ameaças à república que paira atualmente sobre o país é o processo que Diego Werneck Arguelles e Leandro Molhano Ribeiro, em texto instigante, designaram de “ministocracia”<sup>38</sup>: o poder sem balizas jurídicas que, na prática, cada ministro do STF tem para tomar, individualmente, decisões que interferem de modo profundo na vida do país, por meio, por exemplo, da concessão de liminares monocráticas que vigem por vários anos em temas de grande importância, de pedidos de vista obstrutivos que impedem decisões sobre questões fundamentais etc.

Por outro lado, é igualmente problemática para o republicanismo a inserção dos indivíduos em relações políticas, sociais e econômicas caracterizadas pela dependência e pela subordinação, que, na prática, sufoquem a sua liberdade. O ideário republicano visa também a assegurar a cada cidadão as condições necessárias para o exercício da sua liberdade, não só perante o Estado, como também diante dos poderes sociais privados. Essa pretensão requer, muitas vezes, a intervenção estatal nas relações sociais. Portanto, a república não se concilia com o abstenteísmo do Estado diante de fortes assimetrias de poder e opressão das partes mais vulneráveis. Republicanos normalmente endossam a conhecida máxima de Lacordaire: *“entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o mestre e o senhor, é a liberdade que oprime e a lei que liberta”*.<sup>39</sup>

### 3.5. Separação entre o público e o privado: impessoalidade, transparência e controle na gestão da coisa pública

A república exige clara separação entre a coisa pública e o domínio privado, com a garantia de impessoalidade, transparência e controle na gestão da *res publica*. Os agentes do Estado não cuidam do que é seu, mas de toda a coletividade. Por isso, não podem se relacionar com a coisa pública do mesmo modo como lidam com seus assuntos e interesses particulares, submetendo-os aos seus desejos e preferências pessoais.

38 Diego Werneck Arguelles e Leandro Molhano Ribeiro. “Ministocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, 2018, p. 13-32.

39 Jean-Baptiste-Henri Dominique Lacordaire. *Conférences de Notre-Dame de Paris*. Paris: Sagnier et Bray, 1848, p. 246.

O texto constitucional é pródigo em normas voltadas a assegurar essas ideias: os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade administrativas (art. 37, *caput*); a obrigatoriedade de realização de concursos públicos para investidura em cargo ou emprego público (art. 37, II), e de licitações para a celebração de contratos administrativos (art. 37, XXI); o dever de prestação de contas de todos os que utilizem, guardem, gerenciem ou administrem bens e recursos públicos (art. 70, Parágrafo único). Algumas são tão óbvias, como a vedação de que a publicidade dos órgãos públicos se volte à promoção pessoal de autoridades (art. 37, §1º, CF), que só se explicam pelo temor – fundado, diga-se de passagem – diante da persistência das nossas tradições patrimonialistas.

A impessoalidade envolve o dever estatal de atuar de forma imparcial na gestão da coisa pública, sem que as autoridades favoreçam seus asseclas ou os poderosos, ou prejudiquem desafetos ou grupos vulneráveis. Apesar da plena vigência do princípio, a prática do nepotismo, com ele francamente incompatível, persistiu no Brasil por bastante tempo após a promulgação da Carta de 88. Em boa hora, o STF reconheceu que o nepotismo não se compatibiliza com a Constituição, e que a sua proibição pode ser diretamente extraída de princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade administrativa e a própria república.<sup>40</sup>

A ideia de separação do público e do privado alimentou também uma das mais importantes decisões da história do Supremo, que envolveu a proibição do financiamento empresarial de campanhas políticas.<sup>41</sup> Na prática, essas doações permitiam a infiltração excessiva do poder econômico na política brasileira, gerando relações altamente promíscuas entre empresas e candidatos, amplamente documentadas. Além disso, elas contribuíam para tornar mais desigual a nossa esfera eleitoral, por favorecerem o poder dos eleitores e das forças políticas com mais recursos, em

---

40 STF. ADC 12, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 18.12.2009. Tal decisão voltou-se contra o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. Posteriormente, o STF explicitou a vedação dessa prática em todos os poderes e entidade federativas, por meio da edição da Súmula Vinculante nº 12.

41 Em conjunto com Cláudio Pereira de Souza Neto, fui o autor da representação ao Conselho Federal da OAB que resultou no ajuizamento da ADI 4.650, que tratou da matéria. O texto da representação, reproduzido integralmente na petição inicial da OAB, encontra-se em Daniel Sarmento. "Representação ao Conselho Federal da OAB visando ao ajuizamento de ADI contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais". In: *Direitos, Democracia e República*: Escritos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 497-518. Tratei também do tema em Daniel Sarmento e Aline Osório. "Uma Mistura Tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições". In: *Direitos, Democracia e República*: Escritos de Direito Constitucional. *Op. cit.*, p. 113-138.



detrimento da grande maioria da população. Em boa hora, tais doações foram proibidas pelo STF, no julgamento da ADI 4.650.<sup>42</sup>

A exigência de transparência na gestão da coisa pública também é central no regime republicano. Além de decorrente do princípio da publicidade, ela está diretamente associada ao direito à informação, positivado no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição. A transparência proporcionada pelo acesso à informação talvez seja o melhor antídoto para a corrupção, para as violações de direitos humanos e para a ineficiência governamental. Na conhecida frase de Louis Brandeis, “*a luz solar é o melhor dos desinfetantes*”.<sup>43</sup> Não por outra razão, os regimes autoritários têm ojeriza à transparência, buscando criar redoma de opacidade ao redor das suas atividades, o que frequentemente envolve a censura da imprensa e a perseguição dos críticos.<sup>44</sup>

A imposição de transparência no trato da coisa pública tem sido respaldada por algumas decisões importantes do STF, como a que reconheceu a constitucionalidade de regra que previra a divulgação na internet do contracheque de servidores públicos,<sup>45</sup> a que afirmou o dever da Justiça Militar de dar aos interessados o pleno acesso aos registros dos seus antigos julgamentos,<sup>46</sup> e a que exigiu que as votações fossem abertas no processo de *impeachment*, assentando o caráter excepcional do voto secreto dos parlamentares, “*de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e a legitimação do processo*”.<sup>47</sup> E essa exigência de transparência não se aplica apenas aos Estados, estendendo-se também aos partidos e candidatos nos pleitos eleitorais. Nessa linha, o STF suspendeu a eficácia de norma jurídica que comprometia a transparência das doações de campanha eleitoral, ao permitir a ocultação dos doadores originários, quando fizessem contribuições diretamente aos partidos e não a candidatos.<sup>48</sup>

42 STF. ADI 4.650, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 17.09.2015.

43 Louis Brandeis. “What publicity can do”. *Harpers Weekly*, 20.12.1913.

44 Norberto Bobbio desenvolveu o mesmo argumento com foco na democracia. Nas suas palavras, “*a opacidade é a negação da democracia*”, que pode ser concebida como “*o governo do poder visível, ou o governo cujos atos se desenvolvem em público, sob o controle da opinião pública*”. (“O poder invisível”. In: *A Democracia e o Poder em Crise*. Brasília: Ed. UnB, 1990, p. 211).

45 STF. ARE 652.777, Tribunal Pleno, Relator Min. Teori Zavaski, DJe 1º.07.2015

46 STF. RMS 23.036, 2ª Turma, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 28.08.2006.

47 STF. ADPF 378 – MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 08.03.2016.

48 STF. ADI 5394 – MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavaski, julg. 12.11.2015.

A Constituição também fortaleceu o controle sobre a gestão da coisa pública. Além de impor rigorosos limites substantivos aos gestores, ela ampliou os mecanismos de controle jurisdicional da administração. Ademais, robusteceu instituições controladoras, notadamente o Ministério Público (arts. 127 a 130-A) e os Tribunais de Contas (arts. 71 a 75), conferindo-lhes novas competências e maior autonomia. E vários outros órgãos de controle foram instituídos no plano infraconstitucional, nas três esferas federativas. Tudo isso reflete a centralidade do princípio republicano na nossa ordem jurídica.

Sem embargo, cabe aqui uma rápida advertência. A hipertrofia do controle pode gerar problemas, como o excesso de burocratização da administração pública. Ou mesmo a inibição da inovação no setor público, pelo temor dos gestores à punição. Esse último problema se agrava quando existe multiplicidade de órgão controladores, com competências redundantes e entendimentos não necessariamente convergentes sobre a mesma matéria, atuando, por vezes, com base em parâmetros vagos, tais como os princípios da moralidade e da eficiência administrativas. Isso vem ocorrendo no Brasil. A república certamente carece de controle eficaz da gestão da coisa pública, mas não pode prescindir da agilidade da ação estatal.

### **3.6. A participação do cidadão: direitos e responsabilidades perante a “coisa pública”**

O ideário republicano envolve a ideia de que os cidadãos devem participar ativamente na gestão da *res publica*. A compreensão contemporânea de república tem, portanto, muitos pontos de contato com a democracia.<sup>49</sup>

Valoriza-se a autonomia pública do cidadão, partindo-se da premissa de que cada pessoa deve poder fazer as suas escolhas políticas e levá-las à arena pública, seja pelo voto, seja por outros mecanismos, como o exercício da liberdade de expressão, a participação em movimentos sociais e em reuniões públicas etc. Em outras palavras, na república o cidadão não pode ser tratado como dócil ovelha de um rebanho, a ser conduzida por algum “governante-pastor”, que supostamente conheça os caminhos certos para a coletividade.

---

49 Cf. José Joaquim Gomes Canotilho. “O Círculo e a Linha: da “liberdade dos antigos” à “liberdade dos modernos” na teoria republicana dos direitos fundamentais”. In: *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 7-34.

O republicanismo projeta um ideal ambicioso para a política. Deseja-se que a política – compreendida em sentido amplo – tenha importância para as pessoas, que não devem limitar as suas atividades e atenção aos seus interesses e negócios privados.<sup>50</sup> Ademais, espera-se que a política não se resuma à disputa entre forças movidas por interesses egoísticos, mas se volte à busca coletiva do bem comum. Nessa chave, a esfera pública é idealmente concebida não como algo similar ao mercado – em que os agentes visam apenas a defender os próprios interesses –, mas como um fórum, em que existe disputa, mas também troca de razões e argumentos objetivando a identificação e persecução do interesse público.<sup>51</sup> Não se afirma que essa seja a realidade da política nas sociedades contemporâneas. Trata-se, isso sim, do ideal normativo a ser perseguido para a construção do Estado republicano.

Por isso, a lógica republicana não se contenta com a garantia de liberdades e de direitos políticos, que o cidadão pode exercer se quiser. Ela é mais exigente, pois almeja fomentar o engajamento político-social das pessoas e o desenvolvimento de virtudes cívicas entre cidadãos.<sup>52</sup> Sem descuidar dos direitos, a república também enfatiza o papel dos deveres. Dentre eles, destaca a obrigação política de o cidadão se interessar pela construção dos destinos de sua comunidade e de participar desta empreitada coletiva. Como salientou Bresser-Pereira “*o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados que participam do governo juntamente com políticos e servidores públicos*”.<sup>53</sup>

Essa lógica republicana foi em boa parte acolhida pela Constituição de 88. Daí, por exemplo, a decisão do constituinte de, além de garantir a todo cidadão o direito à propositura de ação popular para a tutela da coisa pública, isentar o autor dessas demandas das custas judiciais e dos ônus da sucumbência, salvo o caso de comprovada má-fé (art. 5º, LXXIII). A previsão indica a clara intenção constitucional de estimular o uso dessa ação, que representa típico instrumento processual de participação republicana. Daí também a opção pelo voto obrigatório (art. 14, §3), que desvela a com-

50 Cf., e.g., Hannah Arendt. “Freedom and Politics”. In: David Miller (Ed.). *The Liberty Reader. Op. cit.*, p. 58-80.

51 Cf., e.g., Rainer Forst. “The Rule of Reasons: Three Models of Deliberative Democracy”. *Ratio Juris*, v. 4, n.4, 2001.

52 Cf. Paulo Ferreira da Cunha. Da constituição antiga à constituição moderna: república e virtude. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, n. 5, v.2, 2008.

53 Luiz Carlos Bresser-Pereira. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 165.

preensão de que o voto não é apenas um direito subjetivo – como prefere o pensamento liberal – mas também um dever cívico. Daí, ainda, a previsão de instrumentos de democracia participativa no texto constitucional – plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis (art 14, I, II e III) –, infelizmente tão pouco utilizados nestes trinta anos de vigência da Carta de 88. Daí, finalmente, a definição de que o direito à educação não se presta apenas para formar pessoas para a o mercado de trabalho e para a vida privada, mas visa também a prepará-las “*para o exercício da cidadania*” (art. 212).

O olhar republicano sobre deveres e virtudes cívicas é importante, por temperar os excessos de individualismo que muitas vezes caracterizam o discurso constitucional do liberalismo. Nada obstante, esse condimento deve ser usado com moderação. O republicanismo pode assumir viés autoritário, se alentar a pretensão de criar “um novo homem”, ou de erguer uma “religião civil” em torno do Estado, de suas normas e instituições.

#### **4. O QUE O PRINCÍPIO REPUBLICANO NÃO DEVE SER: NÃO AO REPUBLICANISMO SELETIVO, AO REPUBLICANISMO DOS HERÓIS MASCARADOS E AO JACOBINISMO REPUBLICANO**

Como já ressaltado, a “república” vem sendo invocada com frequência cada vez maior no Brasil, geralmente para criticar práticas que se desviam do seu ideário. Trata-se de bom sinal, de que condutas erradas, contrárias aos valores republicanos, estão deixando de ser toleradas pela sociedade. Há, porém, alguns abusos nessa invocação que devem ser denunciados e combatidos. Explico, a seguir, os três que me parecem mais graves e salientes no cenário brasileiro contemporâneo.

O primeiro é o *republicanismo seletivo*. O republicano seletivo é duro e rigoroso na crítica e no combate aos desvios éticos dos adversários políticos. Mas é manso e complacente quando se depara com práticas similares envolvendo pessoas próximas ou do mesmo campo ideológico. É o “republicanismo” daqueles que, nos dizeres irônicos de Luís Roberto Barroso, “*têm corruptos de estimação*”. Evidentemente, não se trata de verdadeiro republicanismo, o qual pressupõe o respeito irrestrito à igualdade.

Na esfera da política partidária, esse é um vício comum, certamente condenável, mas quase natural de tão disseminado: os que estão de um lado, apressam-se em condenar os adversários por qualquer falha mo-

ral, real ou imaginada; porém, são cegos ou excessivamente “benévolos” quando problemas similares ocorrem no seu campo. Muito mais preocupante é quando tal desvio atinge instituições que deveriam se manter politicamente neutras. As oscilações injustificadas na jurisprudência do STF sobre temas ligados à responsabilização de políticos parecem representativas desse grave problema.

Outro desvio é o *republicanismo dos heróis mascarados*. Ele ocorre quando setores da sociedade, cansados diante de graves problemas que parecem invencíveis, como a corrupção, deixam-se seduzir pela ideia de que a república só pode ser construída pela ação voluntarista de alguns “heróis”, e passam a tolerar, quando não a aplaudir, seus excessos e arbitrariedades. No Brasil atual, esses heróis mascarados são sobretudo juízes, integrantes do Ministério Público e delegados envolvidos na persecução e jurisdição penal.

A operação Lava Jato tem dado, certamente, grande contribuição ao país, por revelar as entranhas da corrupção na máquina pública, e levar o Direito Penal ao andar de cima da pirâmide social, desafiando a sua histórica seletividade. Mas ela tem também produzido em grande escala esse republicanismo dos heróis mascarados, muito danoso para o Estado de Direito e para os próprios valores republicanos.

A crença na salvação nacional pela ação de vingadores mascarados gera vários problemas. Nessa lógica, a república deixa de ser concebida como uma construção da cidadania, dependente do funcionamento adequado das instituições e do engajamento cívico das pessoas, para se converter em dádiva concedida por heróis, e deles dependente. O povo não é visto como agente de transformação, mas como mero espectador de um filme de faroeste, cabendo-lhe apenas torcer para que os *cowboys* derrotem os bandidos.

Pior ainda, cria-se ambiente de tolerância em relação a excessos e violações de direitos cometidas pelos “heróis”. Esses excessos são muitas vezes aplaudidos pela sociedade, e qualquer crítica contra eles, ou tentativa institucional de limitá-los, é logo vista como manifestação de apoio e de cumplicidade diante de práticas corruptas. Contudo, o republicanismo não rima com a tirania ou com o culto à personalidade. A república é a antítese do despotismo. Por isso, o *republicanismo dos heróis mascarados* tampouco é compatível com o princípio da república, nos termos em que está consagrado em nossa ordem constitucional.

Há ainda o *jacobinismo republicano*, que aceita sacrificar direitos fundamentais no “altar da república”. A defesa dos valores republicanos – especialmente, o combate à corrupção – é vista como fim maior, que legitima graves restrições aos direitos humanos. O objetivo é promover a “salvação pública” e a nobreza do fim justifica qualquer meio empregado. O jacobinismo republicano tem pontos de contato com o republicanismo dos heróis mascarados, mas dele se diferencia por não envolver necessariamente a veneração personalista dos supostos salvadores da pátria.

O jacobinismo republicano é também perigosíssimo. Ao longo da história, ideias e movimentos similares já eliminaram milhões de vidas. Direitos fundamentais são “trunfos”,<sup>54</sup> que não devem ser sacrificados, mesmo que para a promoção de objetivos muito relevantes, tais como a luta contra a corrupção. O republicanismo que vale à pena não é avesso ou indiferente aos direitos fundamentais. Pelo contrário, ele toma a proteção e promoção desses direitos, em bases equânimes e igualitárias, como uma das suas maiores missões. Ele não concebe a existência de um “bem superior” cuja preservação justifique o generalizado atropelo a direitos fundamentais. Muito menos aceita a instituição, em seu nome, de um estado de exceção,<sup>55</sup> em que tudo se torne aceitável, desde que voltado ao objetivo maior de “purificar” a sociedade dos seus vícios.

Esse tema provoca discussões candentes no campo penal. De um lado, há os que se opõem a qualquer mudança no *status quo*, que é de uma justiça penal seletiva, que pune os pobres e negros mas não alcança os ricos e poderosos. Criticam de forma generalizada a criminalização da política, como que defendendo nossa arcaica tradição de impunidade dos políticos que cometem crimes. Do outro, há aqueles que, evocando ideias republicanas de combate à corrupção e à impunidade, pretendem trocar direitos e garantias pela maior facilidade na aplicação de punições e de restrições à liberdade.

---

54 A ideia de que os direitos fundamentais representam “trunfos”, que devem prevalecer sobre outros objetivos políticos, inclusive os ligados à promoção do bem-estar da comunidade, foi desenvolvida com densidade por Ronald Dworkin. Veja-se, a propósito, Ronald Dworkin. “Rights as Trumps”. In: Jeremy Waldron (Ed.). *Theories of Rights*. Cambridge: Oxford University Press, 1984.

55 A teoria do estado de exceção foi explicitamente invocada em acórdão do TRF da 4ª Região, para justificar e validar medidas heterodoxas impostas pelo Juiz Sérgio Moro no âmbito da Operação Lava Jato (cf. TRF da 4ª Região, P.A. nº 003021-32.2016.4.04.8000/RS, Corte Especial, Relator Des. Federal Rômulo Pizzolati, julg. 23.09.2016, disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/lava-jato-nao-seguir-regas-casos.pdf>).

As duas lógicas estão erradas. Nessa matéria, é fundamental separar o joio do trigo, para diferenciar os privilégios injustificáveis em uma república – que devem ser banidos –, das garantias indispensáveis para um processo justo, as quais devem valer de modo igual para todos, pobres ou ricos, amigos ou adversários dos governantes da ocasião. Inclusive porque a relativização de garantias constitucionais, mesmo que concebida para viabilizar a responsabilização “dos poderosos”, acaba fatalmente atingindo a clientela tradicional da justiça penal, tirando mais direitos dos excluídos.

## 5. CONCLUSÃO

Nesses trinta anos de vigência da Constituição de 88, houve avanços no que concerne à efetivação do princípio republicano. Estamos ainda muito longe de superar o patrimonialismo, a desigualdade e a corrupção, mas certas práticas e situações que antes eram toleradas e naturalizadas – como o nepotismo, a “carteirada” e a imunidade penal dos ricos e poderosos – já são rejeitadas ou pelo menos questionadas.

É verdade que nossos problemas nessa área não são somente jurídicos, mas sobretudo culturais, econômicos e políticos. Eles não se localizam apenas no Estado, mas igualmente na própria sociedade. O seu combate enfrenta fortes resistências dos que sempre se beneficiaram do *status quo*. Por isso, superar tais déficits republicanos é tarefa tão difícil.

A Constituição não é onipotente, mas é possível utilizá-la como instrumento de luta nesse *front*, não só nos tribunais – em que, aliás, o desrespeito aos valores republicanos também se manifesta com frequência –, como também nas instâncias políticas e administrativas, e, sobretudo, nas mobilizações da cidadania no espaço público. Fazê-lo é das mais importantes tarefas para o constitucionalismo brasileiro para os próximos trinta anos.

A missão é edificar uma república que combata, sim, a corrupção – que tanto mal faz ao povo brasileiro –, sem seletividade e com respeito incondicional aos direitos fundamentais. Mas, além e acima disso, uma república que se devote à inclusão no contrato social dos que sempre foram tratados como subcidadãos. Uma República inclusiva. ♦